

Recommandations formulées au conseil municipal de la Ville de La Prairie concernant le processus identifié au SEAO sous le numéro de référence 20123003

N° de la recommandation : 2026-04

Loi habilitante : *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, 31, 53, 55

1. APERÇU

Le 11 février 2026, la Ville de La Prairie (Ville) a publié au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) une demande de soumissions publique intitulée « Acquisition d'émetteurs de télémétrie et d'un système de télérelève des compteurs d'eau », visant l'acquisition d'un système de relevé automatique des compteurs à distance.

Le 11 mars 2026, l'Autorité des marchés publics (AMP) a amorcé une intervention après avoir reçu une dénonciation indiquant que l'une des exigences techniques précisées à l'addenda n° 2 des documents de demande de soumissions constituait une restriction induite à la concurrence.

Cette exigence, qui stipule que la Ville doit être propriétaire du réseau de communication utilisé pour la télérelève des compteurs d'eau, ne serait pas justifiée par un besoin fonctionnel démontré et aurait pour effet de limiter la conformité à une architecture technologique spécifique.

Selon le plaignant, cette exigence serait indûment restrictive, car elle empêcherait des concurrents de participer au processus contractuel, bien qu'ils soient qualifiés pour répondre aux besoins exprimés.

La Ville estime pour sa part que cette exigence est justifiée au regard de son besoin, et souligne que son analyse n'a identifié aucun obstacle empêchant toute entreprise de proposer une solution conforme aux besoins de la Ville. De plus, elle mentionne que la technologie de communication par radiofréquence (ondes radio LoRaWAN) est une technologie ouverte à tous et non protégée par un brevet. Enfin, la Ville estime qu'elle ne porte pas atteinte à la libre concurrence avec cette exigence.

Toutefois, la Ville n'a pas été en mesure de démontrer à l'AMP qu'elle s'était livrée à un exercice diligent de définition de ses besoins ni que l'exigence voulant qu'elle soit propriétaire du réseau de communication répondait véritablement à ses besoins fonctionnels.

Au terme de son examen, l'AMP conclut que cette exigence est injustifiée, qu'elle ne permet pas à des concurrents qualifiés de participer à la demande de soumissions publique et qu'elle restreint indûment la concurrence.

2. QUESTION SOULEVÉE

La question sur laquelle l'AMP doit se prononcer est la suivante :

L'exigence imposant que la Ville soit propriétaire du réseau de communication empêche-t-elle des concurrents de participer à la demande de soumissions publique, bien qu'ils soient qualifiés pour répondre aux besoins exprimés ?

3. ANALYSE

La Ville est une municipalité visée par la *Loi sur les cités et villes*¹ (LCV). Ce faisant, lorsqu'elle conclut un contrat public, elle est tenue de respecter les dispositions de la LCV² ainsi que celles de son propre règlement sur la gestion contractuelle. Elle est également tenue de respecter les principes gouvernant la passation des contrats publics.

3.1 L'exigence imposant que la Ville soit propriétaire du réseau de communication empêche-t-elle des concurrents de participer à la demande de soumissions publique, bien qu'ils soient qualifiés pour répondre aux besoins exprimés ?

L'examen révèle que l'exigence imposant que la Ville soit propriétaire du réseau de communication empêche des concurrents qualifiés de participer à la demande de soumissions publique, bien qu'ils soient qualifiés pour répondre aux besoins exprimés.

Dans le cadre de la passation de certains contrats, lorsque ces derniers comportent une dépense égale ou supérieure au seuil gouvernemental, la LCV impose aux organismes municipaux de procéder, sauf exception, par voie de demande de soumissions publique pour adjuger leurs contrats. Ce régime d'appel à la concurrence permet aux organismes municipaux de solliciter le marché afin d'obtenir la meilleure offre au meilleur prix.

Le processus de demande de soumissions publique entraîne à lui seul des obligations entre l'organisme municipal donneur d'ouvrage et les soumissionnaires. Ces obligations sont d'abord définies par les modalités prévues aux documents de la demande de soumissions publique et par les dispositions législatives applicables, puis par les obligations implicites découlant du processus d'adjudication et de ses principes inhérents.

La réalisation d'une évaluation préalable adéquate et rigoureuse doit notamment comprendre une évaluation des besoins, une analyse du marché permettant d'apprécier l'incidence des exigences sur la concurrence ainsi que sur le bassin de fournisseurs potentiels, de même qu'une estimation des coûts.

Quant aux modalités prévues aux documents de la demande de soumissions publique, elles doivent être formulées en cohérence avec les besoins que l'organisme municipal a préalablement déterminés, et ce, avant de lancer le processus d'adjudication. Comme l'AMP l'a déjà abordé à plusieurs reprises, les organismes disposent d'une grande latitude dans la détermination du contenu des documents de leurs demandes de soumissions publiques.

¹ RLRQ, c. C-19.

² La demande de soumissions a été publiée préalablement à l'entrée en vigueur de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux*.

Toutefois, bien que les municipalités puissent adopter des exigences qui restreignent l'accès au marché, ces dernières doivent être justifiées au regard des besoins, raisonnables et établies de bonne foi dans l'intérêt primordial de la municipalité. Elles ne doivent en aucun cas être conçues dans le but de favoriser un soumissionnaire au détriment d'un autre, ce qui compromettrait l'intégrité du processus d'appel à la concurrence.

Enfin, la loi oblige les organismes municipaux à estimer le prix de tout contrat dont la dépense est égale ou supérieure au seuil obligeant de recourir à une demande de soumissions publique. Cette obligation tire notamment son origine de l'article 477.4 de la LCV qui prévoit qu'une municipalité doit, avant l'ouverture des soumissions, estimer le prix de tout contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus.

L'AMP a donc concentré sa vérification sur les étapes préalables de définition des besoins dont doit s'acquitter tout organisme avant de publier une demande de soumissions.

Définition des besoins

Dans ses observations, la Ville a indiqué que l'évaluation de ses besoins s'inscrit dans un contexte de croissance de sa population et de développement de son territoire, dû entre autres à la réalisation de projets domiciliaires d'envergure. La Ville a trois objectifs : obtenir un système conforme à la vision du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) pour la gestion de l'eau potable³, que ce système permette à la Ville de préserver son autonomie et qu'il soit polyvalent pour rendre possible l'intégration de divers capteurs dans un système unique.

La Ville mentionne que selon ses recherches, deux technologies sont disponibles :

1. Technologie de communication par radiofréquence (ondes radio LoRaWAN)
2. Technologie cellulaire (carte SIM et utilisation des antennes cellulaires existantes)

Questionnée quant à l'exigence d'être propriétaire du réseau de communication en optant pour la technologie LoRaWAN, la Ville a mentionné à l'AMP qu'elle souhaite :

- Être maître de ses infrastructures, limiter sa dépendance envers un fournisseur externe, assurer une meilleure gestion et pouvoir ajouter des antennes pour améliorer la couverture.
- Utiliser les passerelles LoRaWAN pour d'autres besoins afin, notamment, d'intégrer plusieurs types de capteurs au sein d'une même passerelle.
- Pouvoir intervenir sur le réseau en tout temps pour effectuer des réparations (câble sectionné, par exemple) ou entretenir les antennes.
- Maîtriser les délais et les coûts liés à cette maintenance à court, moyen et long terme.

Afin d'être accompagnée dans le processus de définition de ses besoins, la Ville a fait appel à un fournisseur de technologie LoRaWAN. Son mandat visait à déterminer le nombre de passerelles requises pour couvrir l'entièreté de la zone urbaine de la Ville et à réaliser une analyse des coûts liés aux infrastructures à bâtir pour mettre en place un réseau de technologie de communication radiofréquence (LoRaWAN).

³ Afin d'assurer sa conformité aux exigences du MAMH, la Ville a adopté le Règlement 1426-M qui oblige l'installation d'un compteur d'eau dans toute nouvelle construction résidentielle.

Dans une note située à la section sur la portée de la demande de prix, dans la demande de soumissions publique, il est inscrit : « Dans le présent document, l'expression "LoRaWAN" désigne le protocole de communication LPWAN (Low Power Area Network) ainsi que, le cas échéant, toute technologie équivalente approuvée conformément aux documents d'appel d'offres ».

La Ville a aussi inclus, à la section 1.10, une clause d'équivalence mentionnant qu'elle se réserve le droit de refuser une équivalence proposée, notamment lorsque celle-ci comporte un coût total d'acquisition trop élevé ou que les travaux proposés comme étant équivalents ne sont pas recommandés compte tenu des systèmes ou des équipements existants.

La portée de l'équivalence diffère selon les intervenants de la Ville rencontrés par l'AMP, mais ne vise que la technologie LoRaWAN.

Pendant la vérification, l'AMP a constaté ce qui suit :

- Bien que la Ville mentionne avoir effectué une recherche sérieuse, elle n'a pu fournir aucune documentation faisant état des démarches soutenant son choix technologique. Les recherches que la Ville dit avoir effectuées, dans ses observations transmises à l'AMP, sont très sommaires. La Ville n'a pas non plus transmis les éléments au soutien du calcul du coût total d'acquisition.
- La Ville n'a fourni aucune information sur l'expertise interne qu'elle détient pour effectuer des interventions de réparation ou d'entretien du réseau ni sur le coût de tels travaux s'ils étaient effectués avec l'aide d'un fournisseur externe. La Ville invoque son désir d'autonomie, mais n'a pas vérifié si ce désir peut réellement se matérialiser.
- Un employé de la Ville a mentionné que celle-ci paiera des frais d'entretien annuel au fournisseur, incluant un accompagnement d'environ un an, pour développer l'expertise interne. Cette personne a aussi mentionné que si l'entretien s'avère trop spécialisé, les besoins devront être comblés contractuellement.
- La clause d'équivalence est ambiguë et il n'est pas possible pour un soumissionnaire d'en connaître les paramètres. En somme, la mention du mot « équivalent » ne fait référence qu'à des produits LoRaWAN. Par ailleurs, l'AMP note que la portée de la clause d'équivalence a été expliquée différemment selon les intervenants rencontrés.

De plus, l'AMP constate que certains des besoins identifiés par la Ville sont fondés sur des situations qui, à ce stade, peuvent être qualifiées d'hypothétiques. Elle indique en effet dans ses observations que la solution choisie lui permettrait, dans le futur, de gérer d'autres infrastructures intelligentes que les compteurs d'eau. Bien qu'il soit à propos de considérer les besoins futurs de la municipalité, il doit y avoir une possibilité réelle qu'un tel projet se concrétise avant d'exclure tout un pan du marché sur cette base.

Il n'appartient pas à l'AMP de déterminer si la technologie choisie peut bel et bien combler les besoins identifiés par la Ville. Cependant, l'AMP est convaincue que l'exercice auquel s'est livrée la Ville pour définir ses besoins est insuffisant et qu'il ne lui permet pas de faire un choix éclairé, alors que cette responsabilité lui incombe.

Analyse du marché

L'AMP est d'avis que l'analyse du marché effectuée par la Ville est incomplète.

Questionnée sur ses démarches, la Ville a mentionné avoir consulté plusieurs sites Internet afin de connaître les différents types de technologies disponibles. Le SEO a aussi été consulté et des représentants de la Ville ont assisté au Symposium sur la gestion de l'eau, où des fournisseurs étaient présents. Enfin, la Ville affirme avoir communiqué avec trois fournisseurs de façon plus spécifique.

L'AMP a pris connaissance des échanges entre la Ville et le fournisseur qu'elle avait mandaté pour déterminer le nombre de passerelles requises et pour réaliser une analyse de coûts. Ces échanges se sont échelonnés sur six mois.

Un courriel datant du 13 novembre 2025, soit quelques semaines avant la publication de la demande de soumissions publique, fait état d'une rencontre de 30 minutes avec un autre fournisseur, cette fois de technologie cellulaire. Un représentant de la Ville mentionne dans ce courriel : « Je pense qu'on ne perd pas grand-chose à prendre connaissance de sa technologie » et « (...) on ouvre le marché des compteurs en tant que tel, mais on referme le goulot au niveau de la technologie de relève à distance. (...) ».

L'AMP n'a pu retracer aucune documentation faisant état d'une éventuelle communication avec un troisième fournisseur.

L'AMP en comprend que le choix de la technologie de télérelève était déjà effectué, avant même la remise officielle de l'étude de couverture effectuée par un fournisseur de LoRaWAN, le 27 novembre 2025.

Accessoirement, l'AMP a pu consulter le questionnaire de non-participation d'un fournisseur potentiel, reçu par la Ville pendant la période de publication de la demande de soumissions. Il y est mentionné que le maintien d'une des exigences, soit celle relative aux piles ou aux batteries remplaçables pour les émetteurs⁴, a pour conséquence de cibler un seul fournisseur : « Il est à noter que la combinaison d'une exigence de piles remplaçables sur site et d'un indice de protection élevé adapté aux environnements susceptibles d'immersion constitue une configuration relativement peu répandue dans le marché actuel des émetteurs LoRaWAN pour compteurs d'eau. Cette exigence restreint par conséquent le nombre de conceptions industrielles compatibles. »

Questionnée quant à cette exigence, la Ville a précisé ne pas avoir évalué son impact sur la concurrence et n'avoir identifié aucun obstacle empêchant toute entreprise de proposer une solution conforme à ses besoins. Pour des raisons opérationnelles, la Ville est d'avis qu'il lui est plus facile d'appeler un citoyen et de lui demander de changer les piles de son compteur d'eau lorsque le signal est faible, que d'avoir en sa possession une réserve de piles et d'émetteurs. Il s'agirait pour la Ville d'une contrainte majeure.

L'AMP rappelle que dans un exercice diligent d'analyse du marché, la Ville doit valider l'ensemble de ses exigences afin de s'assurer que leur cumul n'a pas pour effet de rendre caduc l'appel à la concurrence.

⁴ Section 2.5.1 Spécifications techniques.

Estimation des coûts

L'AMP est d'avis que la Ville n'a pas procédé à une évaluation des coûts sérieuse et documentée et que, par conséquent, elle n'a pas respecté les obligations du cadre normatif.

Questionnée sur la teneur de l'exercice effectué, la Ville affirme avoir consulté les contrats octroyés inscrits au SEAO ainsi que les factures des contrats en cours à la Ville qui comprennent des cartes SIM et des GPS pour sa flotte de véhicules. La Ville affirme aussi avoir communiqué avec les principaux acteurs du marché. Puisque le fournisseur mandaté pour effectuer l'étude de couverture LoRaWAN a aussi eu pour mandat de procéder au dénombrement des antennes (passerelles) requises pour couvrir l'entièreté de la zone urbaine, la Ville s'est appuyée sur les données fournies par cette étude pour estimer les coûts d'acquisition de cette solution.

La Ville a transmis à l'AMP des extraits d'un chiffrier Excel faisant état d'estimations des coûts selon les deux scénarios, soit la technologie LoRaWAN et la technologie cellulaire. La première estimation considère l'achat de 600 émetteurs sur une période de trois ans⁵ et la deuxième, l'achat de 10 000 émetteurs sur une période de 25 ans⁶.

Bien qu'elle admette qu'il est difficile de définir précisément le coût de plusieurs articles dans les prochaines années, la Ville demeure d'avis que le choix qu'elle a effectué (la technologie LoRaWAN) respecte le principe de saine gestion de fonds publics.

L'AMP ne partage pas cet avis. D'abord, l'estimation des coûts transmise par la Ville pour la technologie LoRaWAN est basée sur les prix unitaires soumis par le fournisseur mandaté pour l'étude de couverture. De plus, la vérification n'a pas permis à l'AMP de prendre connaissance d'un véritable exercice documenté appuyant l'écart présumé entre les deux technologies :

- Le même exercice d'estimation des coûts n'a pas été effectué par un fournisseur offrant la technologie cellulaire.
- La Ville a calculé les coûts sur 25 ans et utilise l'écart de prix entre les deux solutions pour justifier son choix de technologie. Effectuer un tel calcul avec un délai aussi long est irréaliste en matière de technologies de l'information et ne constitue pas une bonne pratique.
- La Ville a mentionné qu'un fournisseur lui aurait confirmé qu'elle pouvait utiliser le prix des cartes SIM servant à localiser les véhicules municipaux pour estimer, à titre comparatif, le coût des cartes SIM requises par la technologie cellulaire. La Ville a aussi mentionné s'être fiée à sa propre expertise pour juger de la comparabilité des deux équipements, et ce, bien qu'ils soient destinés à des usages différents. L'AMP n'a pu prendre connaissance d'aucune documentation ni d'aucun échange appuyant cette affirmation.

Le choix technologique de la Ville repose donc sur un exercice qu'elle avoue elle-même incomplet et difficile à quantifier, ce qui va à l'encontre d'une saine gestion des fonds publics.

⁵ Pour la technologie LoRaWAN, environ 250 000 \$. Pour la technologie cellulaire, environ 540 000 \$.

⁶ Pour la technologie LoRaWAN, environ 500 000 \$. Pour la technologie cellulaire, environ 6 200 000 \$.

Autres considérations

Lorsqu'ils souhaitent adjudger un contrat par voie de demande de soumissions publique, les organismes municipaux doivent respecter le principe d'égalité de traitement entre les soumissionnaires afin de préserver l'intégrité du processus contractuel.

Ce principe directeur a notamment pour objectif la protection de l'intérêt collectif et la saine gestion des fonds publics. En effet, il est fondamental qu'une demande de soumissions publique ne soit pas empreinte d'un favoritisme avantageant un soumissionnaire au détriment des autres, afin de permettre une réelle mise en concurrence entre les différents acteurs d'un marché donné.

Le donneur d'ouvrage peut ainsi, au terme de la démarche et sans parti pris, identifier l'offre contractuelle la plus en adéquation avec les besoins à combler, et ce, au meilleur prix possible.

Les organismes publics et municipaux demeurent imputables du respect du cadre normatif auquel ils sont assujettis. C'est à eux que revient la responsabilité de s'assurer que les exigences qu'ils y incluent ne restreignent pas indûment la concurrence.

Le donneur d'ouvrage peut, afin de ne pas procurer un avantage indu à un fournisseur et afin de préserver l'équilibre entre les soumissionnaires, donner accès à tout soumissionnaire potentiel à de la documentation, telle une étude. Par ailleurs, même s'il peut mandater des fournisseurs pour l'assister dans le cadre de ses processus contractuels et dans l'élaboration du contenu de ses demandes de soumissions publiques, le donneur d'ouvrage a la responsabilité d'assurer un traitement équitable pour tous.

Ainsi, bien que la Ville indique dans ses observations qu'« afin de permettre à tous les soumissionnaires de bénéficier de la même information, cette étude (l'étude de couverture radio LoRaWAN) a été communiquée à tous dans les documents d'appel d'offres Génie-2026-01 publiés au SEAO », une visite des terrains pour la validation des six sites ciblés par l'étude de couverture a été effectuée par le fournisseur responsable de cette étude et cela n'a pas été mentionné aux autres soumissionnaires. De plus, aucun autre soumissionnaire potentiel, peu importe la technologie offerte, n'a eu la même opportunité.

4. CONCLUSION

VU l'obligation de la Ville d'édicter des exigences qui sont justifiées par ses besoins afin de ne pas restreindre indûment la concurrence.

VU l'obligation de la Ville de permettre la possibilité, pour les concurrents qualifiés, de participer aux demandes de soumissions publiques.

VU l'absence de recherche sérieuse et documentée quant à l'exigence de propriété de l'infrastructure.

VU l'obligation d'effectuer une analyse du marché afin, notamment, d'apprécier les effets des exigences sur la concurrence et sur le bassin de fournisseurs potentiels.

VU l'analyse parcellaire du marché.

VU l'estimation incomplète des coûts.

VU les manquements constatés.

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31(2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*⁷, l'AMP :

RECOMMANDE au conseil municipal de la Ville de La Prairie de modifier ses documents de demande de soumissions publique identifiés au SEAO sous le numéro de référence 20123003 afin que les exigences qu'ils contiennent reflètent les besoins identifiés par la Ville au terme d'un exercice rigoureux et qu'elles permettent une réelle mise en concurrence.

RECOMMANDE au conseil municipal de la Ville La Prairie d'assurer la formation du personnel œuvrant en gestion contractuelle quant aux exigences du cadre normatif concernant :

- L'obligation de procéder à une évaluation préalable des besoins qui soit adéquate et rigoureuse.
- Les grands principes applicables à la passation des contrats publics

REQUIERT du conseil municipal de la Ville de La Prairie de lui transmettre, par écrit, dans un délai de 45 jours :

- Les mesures prises pour donner suite à ces recommandations et les échéances prévues pour leur mise en œuvre.
- Les explications permettant d'établir que ces mesures répondent aux recommandations de l'AMP.

Fait le 14 mai 2026

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ

⁷ RLRQ, c. A-33.2.1.